

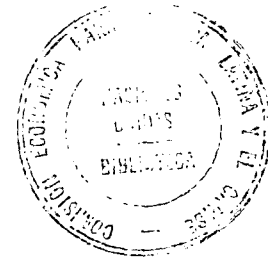
INT-1149



INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento ASD-113

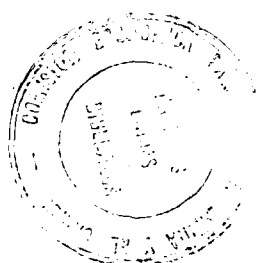


**"LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA EDUCACIÓN BÁSICA  
Y MEDIA EN AMÉRICA LATINA. ESTADO DEL ARTE"**

**Ricardo Hevia Rivas**

**Análisis de la información \***

\* El presente documento, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de la Dirección de Programas de Capacitación, es un capítulo del libro mencionado, UNESCO/REDUC, Santiago de Chile, 1991.



#### IV. Análisis de la información

##### MODALIDADES DE DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

La tendencia a la descentralización de los sistemas educativos en América Latina se encuentra presente desde hace décadas en el continente, como una fuerza que pugna por vencer a la expresión instituida de la centralización. Prácticamente en todos los países de la región los municipios, como expresión del gobierno local autónomo, han tenido desde la época colonial responsabilidad sobre la formación inicial.

Sin embargo, a medida que los países entraban en fases de mayor crecimiento se les fue expropiando a los gobiernos locales su facultad para administrar la educación. Los gobiernos centrales fueron quitándole a las provincias y municipios sus atribuciones de gobierno, al tiempo que les recortaban los presupuestos generados localmente. Esto sucedía independientemente del carácter unitario o federal de las repúblicas latinoamericanas.

En Argentina, por ejemplo, la Constitución de 1853 delegaba a las provincias el derecho a organizar la educación. En 1871 se crean los subsidios de parte del gobierno federal para ayudar al desarrollo de las provincias. Hacia fines

del siglo pasado se da una fuerte corriente centralista que culmina con la dición de la ley Láinez (año 1905), por la cual se establece la creación de las escuelas nacionales dentro de los territorios provinciales. Desde entonces comienza a disminuir el número de escuelas provinciales. Esta tendencia se mantiene hasta la década de 1960 cuando comienza un esfuerzo por devolver a las provincias su responsabilidad en la administración de las escuelas (Aguerrondo: 1976).

Del mismo modo que en Argentina, durante la primera mitad del siglo la mayoría de los países de la región reforzaron el carácter centralista de sus gobiernos. La intervención del estado central era considerada como condición indispensable de un proceso acelerado de crecimiento educativo. Sólo los gobiernos centrales podían garantizar los recursos económicos y humanos suficientes para impulsar la ampliación de la matrícula escolar, meza vinculada al desarrollo económico y social de los países. Pero el crecimiento acelerado de un sistema implicaba necesariamente una opción por la estandarización y la uniformidad lo que, desde un punto de vista estrictamente educativo, era considerado por muchos atentatorio contra el sentido mismo de la educación (De Souza: 1987).

Es por ello que también surgen durante estos años experiencias y personas como portavoces de una tendencia a la descentralización educacional. En Brasil, por ejemplo, hubo un movimiento encabezado por Anísio Teixeira que en los años 20 impulsó la municipalización educacional, tendencia que resurge en los años 50 coincidiendo con un movimiento democratizador en el país (Paiva, 1987). Del mismo modo, en los años 30 surge en el altiplano boliviano la experiencia de Warisata que tendrá una marcada influencia en los Núcleos Escolares Campesinos de los años 40 y en los Núcleos Educativos Comunales de la reforma peruana de los 70 y, posteriormente, en otros muchos países de la región (Bizor: 1976; Fernández Lamarrá: 1987).

En los últimos años, en América Latina la tendencia a la descentralización educacional se ha expresado a través de diferentes modalidades: la nuclearización, la regionalización, la municipalización educacional.

Se dará cuenta suscita de estas tres modalidades señalando sus características y diferencias, sin entrar todavía a un análisis pormenorizado de los problemas que estos procesos han enfrentado en su implementación.

### La nuclearización

En varios países de la región se le concede una destacada importancia a la nuclearización educativa como una de las estrategias más apropiadas para organizar un

sistema descentralizado y coherente, que atienda las necesidades especialmente de los sectores campesinos, que promueva la organización y participación comunitaria y su integración consiente a un proceso de desarrollo integrado (Cárdenas 1978). A juicio de Fernández Lamarrá, esta es una de las escasas innovaciones típicamente latinoamericana.

La experiencia de nuclearización tuvo su origen en el altiplano andino a comienzo de la década del 30, entre educadores bolivianos, peruanos y ecuatorianos. En esta zona la mayoría de las escuelas eran unidocentes, lo que hacía que los maestros trabajaran en condiciones de sumo aislamiento. La idea central fue la de crear lazos entre las escuelas de un mismo distrito más o menos homogéneo y seleccionar una escuela que sirviera de modelo y como centro de coordinación para el intercambio de experiencias. Los maestros debían ser animados a ponerse en contacto con la población local.

A mediados de los años 40 se crean los primeros Núcleos Escolares Campesinos en la localidad de Puno, Perú. La escuela central, que estaba equipada para ofrecer muchas posibilidades educativas a la población campesina tales como cursos, talleres, alfabetización, etc., se fue convirtiendo en un centro social y cultural de importancia. Sin embargo, a pesar del éxito de las escuelas centrales, muchas de las escuelas seccionales que componían el núcleo permanecerían aisladas de la comunidad. Además, la propia experiencia de nuclearización no logró romper la barrera de su propio aislamiento. El sistema nacional, con su burocracia centralizada, imponía planes, métodos y cambiaba al personal docente de una escuela a otra sin consideración a la continuidad de la experiencia. Sumando los prejuicios políticos a estos factores, se terminó por abandonar el proyecto a comienzos de la década del 60.

Esta propuesta habría de ser posteriormente retomada, modificada e impulsada por el gobierno de Velasco Alvarado, a comienzo de los 70, pasando a llamarse los Núcleos Educativos Comunales, NIECs. A fines de los 70 y comienzo de los 80 ella se desarrolla, con algunas variaciones, en Panamá, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Colombia, Nicaragua, Venezuela, Argentina, Brasil y Ecuador (Fernández Lamarrá: 1987). En algunos casos, estas experiencias nacen espontáneamente, como en Costa Rica, sin esperar estudios más profundos que determinarían con exactitud los objetivos, la naturaleza y los procedimientos que más convenían (Ministerio de Educación: 1976). En otros, como Argentina, son introducidas por gobiernos militares, como ocurre con el proyecto EMER. Sin embargo, según Fernández Lamarrá, este proyecto significó "una desvirtuación de los principios básicos de la nuclearización, ya que cada núcleo se integraba sólo con las escuelas que se construían por el programa, con altos costos y equipamientos muy sofi-

ticados y dejaba de lado a las restantes que hubiesen necesitado nuclearse con las escuelas mejor equipadas" (Fernández Lamara, 1987, p. 21). Además, esta nuclearización no incluía la participación comunitaria, ni la microplanificación y atendía sólo a los aspectos curriculares.

En el caso peruano, los NECs se desarrollaron sobre dos principios fundamentales. En primer lugar, la idea de que la obra educativa era considerada como función social de responsabilidad comunitaria, para superar la concepción de las escuelas como "enclaves". Esto es, el supuesto de la participación tanto de los ejecutores como de los destinatarios. En segundo lugar, el principio de la integración de los centros educativos en redes interconectadas de servicios nuclearizados, con funciones en ámbitos territoriales (Ministerio de Educación: 1970). En San Luis, Argentina, se destaca el principio de la propiedad compartida, que a su vez se fundamenta en la solidaridad y la cooperación. Fernández Lamara agrega el principio de la microplanificación como elemento constitutivo esencial de la propuesta de nuclearización.

La nuclearización se basa en la agrupación, a través de una red de servicios interrelacionados entre sí, de las unidades escolares de un área geográfica determinada. el área puede definirse también por factores demográficos, topográficos, de comunicaciones y de homogeneidad socio-económica (Costa Rica, Ministerio de Educación: 1977). Esta forma organizativa —el núcleo educativo— constituye una unidad con funciones técnico-docentes, administrativas y de promoción comunitaria. En el núcleo educativo se desarrollan programas escolarizados y no escolarizados y acciones de extensión educativa en apoyo de la promoción comunal y de fomento de la participación de la población (Fernández Lamara: 1987; Neuquén: 1988; Marañón: 1988).

En general, se establece una escuela coordinadora o centro educativo matriz o escuela base que cuenta con el mejor equipamiento y un conjunto de escuelas que se integran al núcleo (establecimientos educativos seccionales o escuelas satélites o coordinadas). Se plantean diferencias según el país o región de que se trate. En Argentina, por ejemplo, la red de escuelas que se integran al núcleo es entre 12 y 15. En Costa Rica son 5 ó 6 escuelas. También en Argentina, en las provincias de Neuquén, Formosa y San Luis la nuclearización abarca el conjunto del sistema educativo; en Jujuy comprende sólo la educación básica y en otras provincias sólo la educación rural (Fernández Lamara: 1987).

En Costa Rica se distinguen tres tipos de núcleos según su organización: los organizados en zonas rurales, con escuelas de I y II ciclos; los de las zonas rurales y urbano marginales, con escuela de I, II y III ciclos; y el de las zonas urbanas con el mismo tipo de centros educativos que la anterior (Ministerio de Educación:

1976). A su vez cada núcleo está compuesto por tres círculos: el círculo determinativo, que es la instancia de planificación y decisión, compuesto por el coordinador del núcleo junto con los demás directores de las escuelas satélites quienes forman el comité directivo; el círculo de ejecución, que tiene a su cargo la ejecución de innovaciones metodológicas, los ajustes curriculares, la planificación de normas de evaluación y programación, etc.; compuesto por el coordinador del núcleo y el personal docente y administrativo de las escuelas; el círculo de base o de apoyo, que es el de la participación comunitaria, compuesto por miembros que no pertenecen al sistema educativo pero que colaboran con él (Ministerio de Educación: 1977).

En las experiencias de distintos países hay concordancia entre los objetivos fundamentales que la nuclearización pretende alcanzar en relación a lo pedagógico, lo administrativo y lo comunitario: posibilitar la democratización de la enseñanza por medio del incremento de la escolarización, de la retención y de la promoción; mejorar el rendimiento cualitativo de la educación; aplicar un currículo más ligado a la realidad de cada núcleo; atender los problemas educativos y de desarrollo de la población marginada; alfabetizar, formar y capacitar a jóvenes adultos para el trabajo productivo; promover la organización y participación de la comunidad; racionalización técnico-administrativa y presupuestaria; constituir equipos docentes; etc. (Cárdenas 1978; Costa Rica, Ministerio de Educación: 1976). Entre las dificultades que diferentes experiencias de nuclearización tuvieron que enfrentar para legitimarse y afianzarse, se destacan las siguientes.

El personal de la administración centralizada que trabajaba en el modelo anterior operó como fuerza de resistencia al cambio que pretendía imponer el sistema nuclearizado (Cárdenas: 1978). En algunos casos hubo una cooptación del concepto mismo de nuclearización (Tibi: 1978). Este personal continuó con poder de fijar contenidos, programas, remover a los docentes de sus cargos, etc. Se ha constatado, además, la lentitud en las relaciones administrativas entre este personal y los propios NECs. Por ejemplo, las planificaciones para el año escolar de los NECs de Villa El Salvador eran aprobados hacia fines de año (Rivero: 1978).

Se logró constatar entre los maestros una formación inadecuada para desenvolverse dentro de los núcleos. En muchos casos los maestros no eran del lugar donde trabajaban, por lo que se les hacía difícil comprender la cultura campesina, especialmente cuando se trataba de etnias diferentes. A veces no tenían gran vinculación con las organizaciones de la comunidad. Cuando ellos eran capacitados para el trabajo en sus zonas, muchos querían ser transferidos a centros urbanos donde podrían disponer de mejores condiciones de vida. Incluso en los centros urbanos había gran inestabilidad en personal del NEC (Rivero: 1978).

También se señala como dificultad la escasa participación que la comunidad logró tener en los NECs. En los CONSECOM del Perú participaba la élite de los dirigentes de la localidad, pero en las escuelas seccionales de los núcleos la participación de la comunidad era muy escasa por problemas de distancia, transporte y comunicación (Bizozi: 1976). La integración de los campesinos supone que ellos tengan mínimas condiciones para participar en la toma de decisiones. Era difícil que sectores de la población no vinculados al sistema educativo pudieran participar en la elaboración de los programas de estudio locales. Por otra parte, también en el caso peruano, las Asociaciones de Padres no existen a nivel nacional o regional por lo que no pudieron constituirse en canales de participación de las familias (Tibi: 1978).

Particularmente importante fue en el Perú la lucha que dio contra la reforma y, por consiguiente, contra la propuesta de nuclearización, el gremio de maestros organizados: el Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP), que afiliaba aproximadamente al 90% de los docentes. Ellos no fueron involucrados ni en la elaboración de la propuesta ni en el proceso de reforma, a pesar de que iban a ser los principales afectados por los contenidos de ella y, además, serían los encargados de llevarla a cabo. La oposición del SUTEP fue radical. El gobierno trató de crear una nueva organización magisterial, el SERP (Sindicato de Educadores de la Revolución Peruana), pero no tuvo éxito.

Se acusa también falta de apoyo financiero a las distintas experiencias de nuclearización por parte de los ministerios centrales (Rivero: 1978; Coordinación Educativa Centroamericana: 1977).

Las experiencias de nuclearización que se extendieron durante la década de los 70 han corrido distinta suerte. En Perú, junto con la caída del gobierno de Velasco Alvarado, se desartuló la reforma educacional que tenía como eje central la nuclearización. Los gobiernos posteriores abandonaron la experiencia y recién el año 1989 reaparece una propuesta educativa—el plan de gobierno de la Izquierda Unida—que rescata los principios de la nuclearización. En Ecuador se adoptó una estrategia más gradualista. En 1976 había 25 núcleos asentados y en el Primer Seminario Nacional de Difusión y Expansión de la Nuclearización (junio de 1976) se recomendó su aplicación a nivel nacional. En Costa Rica la nuclearización se llevó a cabo a partir de 1976 en dos regiones. Posteriormente el Plan de Regionalización del Sistema Educativo que se elabora para ser ejecutado a partir de 1980, incorpora la tradición y la experiencia de la nuclearización. En Argentina, las primeras experiencias daban del gobierno constitucional de 1973 a 1976. Luego, el gobierno militar desarrolla el proyecto EMIER bajo la forma de nuclearización. Entre 1982 y 1983, con la asistencia técnica del Consejo Fe-

deral de Inversiones, se lleva a cabo un proyecto sobre la reorganización de la administración y coordinación del nivel educativo primario por el sistema nuclear. En 1983 se hace una propuesta para Catamarca, pero no alcanza a llevarse a cabo. En 1984, Neugén elabora su plan educativo provincial en el que se asume la nuclearización como modelo organizativo. En San Luis y Jujuy se ponen en marcha diseños propios (Fernández Lamarca: 1987).

En un capítulo posterior se analizarán con mayor detalle algunos de los problemas y las consecuencias que estas experiencias han tenido en el marco global de las políticas de descentralización educacional en la región.

### La regionalización

Si la nuclearización aparece como una innovación educativa surgida desde la base social, la regionalización surge como un instrumento tecnocrático de planificación nacional que compromete a todas las instituciones del Estado. De aquí que, en muchos países, la regionalización es promovida por las Oficinas de Planificación Nacional o, como en el caso de Chile, por una comisión "ad hoc" después que asume el gobierno militar y compuesta exclusivamente por uniformados: la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, CONARA. En aquellos países en que se estaban desarrollando experiencias de nuclearización educativa, éstas pasan a formar parte del proceso de regionalización, sin necesariamente llegar a confundirse con él.

La regionalización pretende resolver los problemas de un desarrollo nacional desequilibrado. Busca, por tanto, compatibilizar los objetivos nacionales de desarrollo con los regionales. En este sentido, la regionalización educacional es concebida, en el caso de Costa Rica por ejemplo, como un cambio integral en el sistema educativo y no únicamente como una división territorial para poner en marcha una reforma administrativa. Es integral por su concepción, enfoque y extensión (Ministerio de Educación: 1982). De este modo, "la regionalización educativa debe insertarse en el contexto de desarrollo global regionalizado, identificando claramente su rol y contribución al desarrollo en el interior de la región, tanto en los aspectos educativo, cultural, sociopolítico y económico como en el efecto que estos aspectos tienen en el desarrollo educativo" (OEA: 1982, p. 12).

A pesar de que en cada país los modelos de regionalización educativa han tenido connotaciones diferentes, puede decirse que ellos han respondido, en general, a los siguientes criterios: realizar la transferencia de funciones de algunos órganos centrales a unidades administrativas regionales que se responsabilizan de

su ejecución, pero que todavía permanecen bajo la supervisión y coordinación de dichos órganos; regionalizar la oferta de educación mediante la creación de organismos especializados, autónomos o integrados a la estructura del sistema y que operan a través de oficinas seccionales; detectar las posibilidades de una regionalización diseñada a nivel nacional, mediante la experimentación en ámbitos geográficos concretos; e integrar la acción educativa en el marco general de la descentralización administrativa de los servicios públicos (OEA: 1981).

En el Seminario Latinoamericano sobre Regionalización de la Educación (Costa Rica, julio de 1981) se conceptualiza la regionalización educacional de la siguiente manera: "La regionalización de la educación se concibe como un proceso integral de armonización del desarrollo y, específicamente, como una redistribución horizontal del servicio educativo. Tiene una fuerte connotación social, económica, política, cultural y ecológica cuya consideración posibilita la interacción del fenómeno educativo en su entorno, mejorando sustancialmente el grado de pertinencia de la educación". "Se propone posibilitar el logro de los objetivos de la educación permanente y de la educación como de responsabilidad de todos mediante la reducción de los desequilibrios y desigualdades existentes, facilitando el ofrecimiento de una auténtica igualdad de oportunidades entendida como igualdad de acceso, de posibilidades de éxito y educación adecuada y de calidad para todos". "Como proceso, debe desenvolverse de manera continua, gradual, flexible y dinámica" (OEA: 1981; p. 12).

La tendencia a incrementar los procesos de regionalización educativa de los países latinoamericanos hacia fines de los años 70, fue recogida e impulsada por el Departamento de Asuntos Educativos de la OEA, especialmente a través de su Programa Regional de Desarrollo Educativo, PREDE. Es así como para el biénio 1980/81 se formula un Proyecto Multinacional sobre Regionalización Educativa, con la participación de siete países miembros: Costa Rica, Chile, Ecuador, el Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá. A partir de 1981, se agrega Honduras (OEA: 1982).

Durante 1980 se realizaron reuniones técnicas de este proyecto en Panamá y Quito. Además, en múltiples foros internacionales la OEA respaldó la preocupación de los gobiernos de la región acerca de las políticas de descentralización educacional. Así, en la reunión de 1980 del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CIECC) realizado en Colombia se formuló el Consenso de Bogotá sobre Regionalización Educativa a Nivel Nacional y el año 1981 se realiza en Santiago de Chile un Taller Interamericano sobre Regionalización de la Educación.

También se ha contado con el apoyo técnico de instituciones como ICASE

de Panamá y CINTERPLAN de Caracas, además de los especialistas del Departamento de Asuntos Educativos de la OEA y de los especialistas de los Ministerios de Educación de los países involucrados en el proyecto. El proyecto del PREDE contemplaba, además, la realización de seminarios permanentes de intercambios de experiencias, pasantías en diferentes países para estudiar "in situ" la implementación de los planes de desarrollo de la regionalización, y estudios sobre diversas experiencias que se implementaban en los países miembros.

Algunos de los temas de preocupación y debate que se fueron planteando a propósito de la regionalización educativa, son los siguientes: vinculación entre la regionalización y el mejoramiento de la eficiencia interna de los sistemas educativos; regionalización y mejoramiento en la eficiencia externa de los sistemas educativos; vinculación de los planes regionales de educación con los planes nacionales educativos; regionalización y procesos de descentralización y desconcentración de los sistemas educacionales; regionalización y su vinculación con la nuclearización educacional; regionalización y participación de la comunidad en estos procesos; y regionalización y desarrollo de la educación superior y específicamente de la universidad. (OEA: 1982; p. 10).

Es posible advertir diferencias en el modo que se han planificado e implementado las políticas de regionalización educativa. En Costa Rica, por ejemplo, este proceso que fue impulsado por la Comisión Nacional de Planificación Educativa creada en 1978 y se desarrolló a través de una amplia participación de la comunidad. Se hizo una consulta diseñada por el CEMIE y enviada a 750 instituciones educativas y no educativas. Entre marzo y febrero de 1980 se hace un diálogo nacional que involucra a todos los ex presidentes de la nación y en el que participan más de 200 personas representativas de diversos sectores de la vida nacional. Además se da especial importancia a la opinión de los maestros y de las organizaciones docentes sobre los problemas educacionales del país.

Por otra parte, la metodología central que se utiliza es la investigación participativa (Ministerio de Educación: 1982). Por último, el proceso de definición y ejecución se inició primero para las regiones y luego para las oficinas centrales, contra la opinión de los técnicos en administración que opinaban que se debía iniciar por las oficinas centrales. El resultado se evaluó como bueno, ya que al nivel regional se definió lo que se debía desconcentrar y luego se demandó la reorganización de las oficinas centrales. Es decir, se tuvo la mirada puesta en las regiones y no en la conservación de funciones por parte de las oficinas centrales (Ministerio de Educación: 1981; p. 18).

En Argentina, en cambio, la transferencia de las escuelas primarias federales a las provincias surge de la necesidad del gobierno central de racionalizar su

administración y no del requerimiento de las provincias de decidir en materia educativa (Aguerrondo: 1976). En efecto, a partir de 1961/62 se firman convenios para devolver las llamadas "Escuelas Láinez", o nacionales, a once provincias. Pero algunas de ellas se opusieron a que se efectuaran estos traspasos porque la ley no les aseguraba fondos suficientes para hacerse cargo de estas escuelas. También los docentes se oponen a los traspasos por cuanto ellos suponen que perderán las conquistas gremiales alcanzadas. Así, algunas provincias que en un principio habían aceptado los traspasos, posteriormente devuelven al gobierno central estas escuelas. De este modo, el mecanismo de transferencia es siempre propuesto por la Nación sin consulta a las provincias y sin aceptar contrapropuestas. Todo lo cual se hacía dentro de un marco de "centralización de la norma y descentralización de la ejecución" (Aguerrondo: 1976).

Fernández Lamara indica que la propuesta de transferencia de las escuelas nacionales a las provincias les ha traspasado a éstas también la característica de la centralización histórica de la conducción nacional. Es decir, "la situación de centralismo se repite, en términos generales, en cada una de las provincias, dándose una concentración de poder y de recursos en el gobierno central provincial y en su área de influencia —las capitales y las zonas más integradas y desarrolladas—, en detrimento de las menos integradas y con menor desarrollo relativo" (Fernández Lamara: 1987; p. 3).

Las diferencias también provienen del carácter histórico que ha tenido la relación entre los ministerios centrales y las regiones en cada país. Así, en Venezuela por ejemplo, la educación tradicionalmente ha estado más en manos del Ministerio que lo que ha estado en Colombia, ya que en este último caso las regiones han tenido más poder en la distribución de la educación. En Venezuela el Ministerio crea y ejecuta las políticas educacionales. En Colombia el Ministerio las crea, pero los estados las ejecutan. De este modo, las políticas educativas tenderán en Venezuela a otorgar mayor autonomía funcional y a una menor dependencia con el sistema central para reducir la uniformidad y crear mayor adaptación a las necesidades locales. En Colombia, en cambio, se intenta que los funcionarios regionales tomen sus decisiones en forma más acorde a las políticas oficiales del Ministerio para focalizar más sistemáticamente la oferta de los servicios educativos (Hanson: 1970).

Es posible todavía establecer otras diferencias en relación a las políticas de regionalización. Revelo señala que en algunos países estas políticas responden a un precepto constitucional, como en Argentina y Perú; en otros a una política de racionalización de las estructuras y funciones administrativas, como en Chile; en otros, al mejoramiento de la supervisión educacional, como en Venezuela; en

otros, al fortalecimiento de la autonomía educativa regional, como en Colombia (Revelo: 1983; p. 28). Nicaragua le da gran importancia a la participación de la comunidad educativa en la planificación regional; lo que no sucede en Chile, etc.

No es el objetivo de este documento detallar el contenido específico de las políticas de regionalización de cada país. Allí también se observan diferencias. Pero pueden señalarse algunos beneficios y problemas similares en los casos estudiados. En general, la regionalización ha implicado modernizar en alguna medida importante los sistemas educativos de la región. Por una parte ha significado extender la formación de un personal calificado y, por otra, mejorar los sistemas de comunicación y supervisión. Pero no ha sido posible, en cambio, alcanzar muchas de las metas propuestas. Los problemas más comunes que estas políticas han debido enfrentar se relacionan con factores de orden político, institucional y legal que han impedido una mayor transferencia de poder de decisión a las regiones, quedándose la mayoría de estas experiencias en un esfuerzo por desconcentrar más que por descentralizar los sistemas educativos. El peso de la tradición centralizada en los aparatos burocráticos de los ministerios centrales se ha constituido en uno de los mayores obstáculos de las políticas de regionalización. Ellos son los grupos más afectados: tienen más derechos adquiridos que defender, tienen más seguridad en lo que saben hacer, en contraste con quienes se sienten inseguros frente a las nuevas funciones y responsabilidades. La regionalización requiere de nuevos técnicos que vayan a las regiones y supervisen allí los proyectos que se ejecutan. A veces es difícil conseguir estos funcionarios porque no quieren perder las condiciones ventajosas de vida de los grandes centros urbanos (Hanson: 1970). Los enturbamientos administrativos tienen mucho que ver también con factores políticos. Las reformas tienden a implementarse con nuevo personal, que representan nuevas corrientes políticas o nuevos grupos de poder. Las crisis políticas de los países de la región han repercutido en la estabilidad de estas propuestas. Además, la crisis económica de los 80 ha paralizado algunas de estas reformas, ya que ellas implicaban gastos adicionales que las nuevas condiciones impedirían efectuar.

Algunos efectos de estas políticas serán analizadas con mayor detalle en los próximos apartados.

#### *La municipalización educacional*

La municipalización educacional no es una modalidad enteramente nueva por cuanto, en ciertos países, los municipios han tenido una tradicional respon-

sabilidad en la administración de escuelas comunales. Sin embargo, cuando los gobiernos centrales o nacionales asumieron ellos la responsabilidad de expandir sustantivamente la escolaridad inicial, la preocupación de la municipalidad de verlar por los asuntos educativos fue decayendo. De aquí que, en la década de los 80, el impulso que ciertos gobiernos le dan a la municipalización educacional aparece como una nueva modalidad de llevar a cabo políticas de descentralización educativa o como una modalidad de profundizar e, incluso, de superar algunos obstáculos que dificultaban la ejecución de las políticas de regionalización. En el caso chileno se argumentaba que "la descentralización ha asumido la forma de regionalización. En este sentido se ha avanzado, más que por iniciativa del propio sector, por la integración de la acción educativa en el marco general de la descentralización de los servicios públicos. No obstante los avances logrados, el proceso ha tenido características de desconcentración (delegación de funciones y tareas) antes que descentralización propiamente tal (entendida como delegación efectiva de responsabilidades y poder de decisión)" (Ariaga, Mantuic y Trucco: 1979). Es decir, la propuesta de municipalizar las escuelas públicas se ve como una forma de radicalizar las políticas de descentralización en materia educacional.

En el mismo caso chileno, Schiefelbein (1982) estima que la municipalización llevó a un estancamiento del desarrollo experimentado por las Secretarías Regionales de Educación, que eran los organismos encargados de poner en práctica la política de regionalización educacional. No obstante ello, en las reuniones organizadas dentro del proyecto del PREDE sobre regionalización, la política de municipalización aparece integrada a la propuesta más amplia de regionalización educativa, de acuerdo a los propios documentos del Ministerio de Educación. (Ministerio de Educación: 1982).

De acuerdo a la documentación analizada, los países en que más se ha desarrollado esta experiencia son Chile y Brasil. En otros, la política de municipalización educacional recién se inicia—como en Colombia (Vivas y Parra, 1989)—y en otros se ha quedado a nivel de propuesta, como en Perú.

Las experiencias de Chile y Brasil son diferentes, tanto por la tradición de ambos países como por la modalidad y las condiciones en que estas políticas se desarrollaron, aunque no tanto por los supuestos políticos y teóricos que las fundamentan. Algunas de estas diferencias se detallan a continuación.

En Brasil existe una tradición municipalista que data de décadas. La administración de la educación opera a través de la Unión, de los estados y de los municipios. Cada uno de estos niveles tiene igual derecho de iniciativa en materia educacional y responsabilidades diferentes frente a algunas materias. Por ejemplo,

al Consejo Federal de Educación le compete establecer el currículo mínimo; a los Consejos Estadales les corresponde diseñar la parte diversificada de currículo; los Consejos Municipales, en cambio, carecen de autonomía normativa, por lo que sólo pueden ejercer funciones delegadas por los Consejos Estadales. En relación al régimen de contratación, de promoción y salarial del personal docente sucede que cada nivel tiene su propio escalafón. De igual manera, el financiamiento se realiza con fondos que provienen de la Unión, de los estados y de los municipios (Sobrinho: 1978).

En 1971, una ley de educación (ley 5962) prevé la transferencia gradual de la enseñanza primaria a las municipalidades. Desde la década del 30, la enseñanza municipal cubría entre un 20% y un 30% de la matrícula total del país. Desde 1981, la participación de esa enseñanza se estabilizó en alrededor de un 31% y la de los estados en un 55%, correspondiendo un 13% a la educación particular. Pero las redes municipales son distintas en tamaño dependiendo de las regiones: en el norte son más grandes (35.5%) que en el sur (31%) y en el centro (25%). La red estadual concentra sólo un 10% de su matrícula en las áreas rurales, en cambio la red municipal el 55%. La enseñanza municipal atiende los sectores más marginados de la población, especialmente rurales. El año 1979, el 77% de las escuelas brasileñas pertenecían a la red municipal (De Sá Barreto y Gomes Arelaro: 1987).

El modelo de escuela básica de ocho años tendió a separar más a las escuelas estadales y municipales; las primeras intentaron dar una enseñanza de ocho años, lo que no fue posible para las escuelas municipales. Atendiendo a esta realidad se echó andar el año 1975 el proyecto de Coordinación y Asistencia Técnica para la Enseñanza Municipal (PROMUNICIPIO). Recuérdese que aquí al término "municipalización" se refiere sólo a la transferencia de la administración de la enseñanza primaria a los municipios. Con este proyecto se pretende establecer mecanismos de coordinación, asistencia técnica permanente y de cooperación financiera entre los estados federales y los municipios, así como atender a las necesidades de mejoramiento de la infraestructura de las redes municipales.

A través de este proyecto, entre 1975 y 1981, se atendieron 1.709 municipios de un total de 3.990 en todo el país; se equiparon los órganos municipales; se contrató personal de apoyo técnico y administrativo; se amplió la red física de las escuelas y se distribuyó material didáctico, todo lo cual—según algunos autores—no constituyó más que un aporte modesto en comparación con las necesidades estructurales del sistema (De Sá Barreto y Gomes Arelaro: 1987). También se ha señalado que este proyecto se constituyó en un instrumento de intervención del gobierno central en los municipios porque pasaba por encima de la instancia

estatal, que es el lugar donde tradicionalmente se ha articulado la dimensión federativa del país. De hecho, a través de este proyecto originado durante el gobierno militar, se intenta establecer una relación directa entre el gobierno central y los municipios, saltaándose el estado. (Paiva: 1987).

Pero la política de municipalización lejos de atenuarse con el tiempo, se ha intensificado con el último gobierno. Es así como entre 1986 y 1988 se ha producido un debate nacional de envergadura convocado, en muchas ocasiones, por quien es su mayor oponente: el gremio magisterial.

En Chile, en cambio, no había mayor tradición de escuelas comunales. Si bien es cierto que los municipios tenían en principio la facultad de administrar escuelas, en la práctica ello no ocurría. Sin embargo, la municipalización educacional fue una política introducida masiva y rápidamente. En diciembre de 1979 se aprueba la nueva ley de Rentas Municipales en que se faculta el traspaso de los establecimientos educacionales a los municipios. En junio y septiembre de 1980 se dictan nuevos decretos leyes que reglamentan los traspasos (Pozo: 1981; Hevia: 1982). Desde esa fecha y hasta marzo de 1982, el 84% de los establecimientos de educación básica y secundaria estatales se habían transferido a los municipios. El proceso se congela durante 1982 debido a la crisis económica, pero en 1986 en pocos meses se completa el traspaso del resto de los establecimientos educacionales a la administración municipal.

De acuerdo al gobierno, esta política descansaba en cuatro argumentos principales, en los que la municipalización es un mecanismo para profundizar la descentralización administrativa; implica una mayor participación y control social; implica la posibilidad de mejorar diferencialmente las rentas del sector docente; y posibilita destinar mayores recursos al sector educación a través del Fondo Común Municipal, por lo que se puede mejorar el equipamiento escolar y la competitividad con las escuelas particulares, todo lo cual redundará en un mejoramiento cualitativo de la educación (Hevia: 1982).

Pero, de acuerdo a la mayoría de los estudios críticos sobre la municipalización, lo sustantivo es que ella introduce en la generación de políticas públicas nuevos elementos inspirados en una concepción neo-liberal, particularmente el concepto de "mercado" y ligado a él, una tendencia a la "privatización" de los servicios estatales. Si el proyecto de regionalización educativa se inscribía dentro de la lógica de la doctrina de la Seguridad Nacional que impulsara CONARA (ocupación e integración del territorio y desconcentración para hacer más eficiente la administración), la propuesta de municipalización pasa a fundarse además, en los principios del neoliberalismo económico (Magendzo, Egarrá: 1985).

Algunos autores (entre otros: Carola: 1980; Hevia: 1982; Quezada: 1981; Ruiz

Tagle: 1980) consideran que el traspaso de los establecimientos educacionales a la administración municipal era una medida de tránsito hacia un traspaso más radical de las escuelas al sector privado, lo que se justificaba en virtud del principio de subsidiariedad del estado que el neo-liberalismo preconizaba. Se pueden distinguir diversas formas de privatización al interior del sistema educacional, desde una privatización total (como la efectuada en las escuelas técnico-profesionales que pasaron a mano de las corporaciones empresariales), hasta la inclusión de algunos elementos privatizantes como en el caso de la municipalización de establecimientos básicos y secundarios. Estos elementos fueron, por una parte, la extensión a las escuelas municipales del sistema de subvenciones establecido para las escuelas privadas gratuitas, lo que introducía una suerte de competitividad entre la escuela pública y la privada y, por otra parte, la aplicación de un nuevo régimen laboral al sector docente que lo hacía pasar a formar parte del sector privado.

Entendida dentro del carácter globalizador del modelo neo-liberal, la municipalización educacional requirió de importantes reformas complementarias. En primer lugar, la reforma del municipio. En la nueva ley de municipalidades, éstas ya no se conciben como una instancia de gobierno local con márgenes de autonomía para la fijación de sus políticas, sino como parte del sistema de administración interior del Estado y, como tal, incorporadas a la estructura del poder ejecutivo; es decir, del Ministerio del Interior. El municipio deja de ser un órgano generador de políticas y se convierte en una entidad ejecutora de las diseñadas en los niveles superiores de gobierno. Las autoridades municipales, como los alcaldes, son designados directamente por el Presidente de la República, hasta que no entre en plena vigencia la Constitución Política en 1990. El Consejo de Regidores, antiguamente elegido, es reemplazado por los Consejos de Desarrollo Comunal -CODECOS-, organizaciones representativas de la comunidad pero cuyas autoridades son también designadas por el actual régimen (Pozo: 1981; Hevia: 1982).

En segundo lugar, una reforma financiera. Se diseña un régimen que incrementa sustantivamente los recursos municipales. Tributos o porcentaje de ellos que antes ingresaban directamente al erario nacional, por la nueva ley se traspasan a beneficio directo de las municipalidades. Además, se crea un Fondo Común Municipal con parte del ingreso propio de cada municipio con el fin de redistribuir dicha suma entre las comunas más pobres del país. Ello significó que en el primer año de funcionamiento de dicho fondo, algunas comunas duplicaran sus ingresos en relación a lo recibido el año anterior (Hevia: 1982; p. 95).

En tercer lugar, la modificación de la ley de subvenciones. Se sube sustantivamente el monto de las subvenciones que el gobierno otorgaba a las escuelas

particulares gratuitas y se estipula aplicar a las escuelas municipales el mismo criterio de subvenciones utilizado para la enseñanza privada.

En suma, la municipalización educacional aparece como una propuesta más radical de descentralización que la regionalización. Se inspira en una concepción neo-liberal puesto que se sustenta en que las fuerzas del mercado entran a corregir los defectos de la centralización y de la planificación central de los servicios públicos. Supone una reforma del municipio tradicional en el sentido que éste pasa a depender más directamente del poder ejecutivo. Supone, a su vez, una reforma del financiamiento para devolverle un efectivo poder económico y administrativo al municipio.

Entre las críticas más destacadas que se hacen a la política de municipalización educacional aplicada en Chile, se señalan las siguientes.

La regulación de la oferta educativa que efectúa el mercado y la redistribución presupuestaria que se hace a través del Fondo Común Municipal no logran aminorar la discriminación de calidad que se produce entre las escuelas ubicadas en municipios con más recursos y aquellas de sectores rurales o urbanos empobrecidos.

En este marco legal de municipio, la participación de la comunidad en la administración educacional a nivel local se reduce a la gestión de apoyo al Alcalde, verdadero representante del poder central en la comuna.

La municipalización ha significado la privatización de las condiciones laborales de todo el sector docente, lo que ha tenido como consecuencias: despidos arbitrarios; inestabilidad laboral; baja de remuneraciones por el congelamiento de las subvenciones del gobierno; atomización del gremio; ninguna participación en la elaboración de políticas educacionales. Una política de descentralización que no cuente con el apoyo de los maestros difícilmente puede aspirar al éxito.

El traspaso a los municipios fue sólo de la administración de los servicios educacionales. No se les traspasaron las funciones técnico pedagógicas que quedaron en manos del Ministerio de Educación, de las Secretarías Regionales y Direcciones Provinciales respectivas. Esto hace difícil establecer con claridad los límites de lo administrativo y de lo técnico pedagógico. Shiefelboin describe como posibles fuentes de conflicto por superposición de funciones a las políticas de perfeccionamiento, la evaluación del rendimiento escolar, la aplicación de planes y programas, problemas de deserción y el de las plantas físicas (Shiefelboin: 1981). En muchos casos, la superposición de funciones ha terminado por acrecentar el manejo burocrático del sistema.

Algunas de estas consecuencias se analizarán más detenidamente en los apartados que vienen.

#### EFECTOS Y PROBLEMAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL DOMINIO DE LA GESTIÓN FINANCIERA

En páginas anteriores se mencionó que uno de los objetivos de las políticas de descentralización descansa en el supuesto que ella permitirá generar más recursos para el sector y que posibilitará la utilización más eficiente de aquellos con los que se cuenta. Weiler (1989) señala que es posible encontrar huellas de que esto es así en los países industrializados del norte. Sin embargo, en los países de la región es posible hallar indicios de lo contrario. En Brasil, el gasto público en educación decayó notoriamente desde 1971, cuando comienza el proceso de descentralización (Namo de Melo: 1987). En Chile, durante los siete primeros años del régimen militar sucede lo mismo con el presupuesto educacional, época en que se inicia la regionalización. Para muchos, la descentralización es un indicador del descompromiso de los aparatos de la administración central por hacerse cargo del financiamiento de la educación, particularmente de la educación básica.

Es cierto que esta época coincide con la recesión económica producida a partir de la crisis del petróleo y del crecimiento de la deuda externa. Por tanto, es difícil atribuir una relación causal a estas políticas a no ser que ella se exprese con absoluta claridad. Sin embargo, el problema queda planteado: ¿es posible un proceso de descentralización sin que, concomitantemente, la comunidad, los particulares o los gobiernos locales pasen a manejar parte importante de los recursos destinados al sector? La respuesta a este interrogante puede formularse, a lo menos, en dos niveles: en relación a la generación de los recursos; y con respecto a la distribución y fiscalización de los recursos.

#### *La generación de los recursos: el camino a la privatización*

Muchas de las propuestas de nuclearización y de regionalización no han incluido una proposición de financiamiento alternativo al sistema vigente. Sólo en el caso peruano se alude a que con la ejecución de la política de nuclearización "se suplementaría progresivamente los aportes financieros del gobierno central con las contribuciones locales" (Ministerio de Educación: 1970; p. 145). Sin embargo, las propuestas de municipalización han puesto el tema del financiamiento del sistema en el tapete de la discusión. Esto estaría indicando que de las tres pro-

puestas de descentralización descritas, por lo menos en lo que se refiere a la reestructuración financiera del sistema, la municipalización sería la más radical.

En Brasil, desde las constituciones políticas de 1934 y de 1946 se regula la cooperación financiera que les corresponde a la Unión, los estados y los municipios con respecto al porcentaje de sus ingresos que deben destinarse a educación. La constitución de 1967 le quita la obligatoriedad de financiar la educación a la Unión y a los estados, pero se la mantiene a los municipios (20%). En 1983, la enmienda constitucional llamada Calmon nuevamente obliga a que un porcentaje de los impuestos de la Unión (13%) sean destinados a educación; a los municipios se les sube de 20% a 25% su contribución.

Además, en 1968 se crea el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE) que propone crear nuevas fuentes de recursos para el sector, corrigir las diferencias que se producen entre los estados en relación al monto que ellos destinan a educación y asistir a los municipios a través de programas especiales. El FNDE antecede a la propuesta de reforma de 1971 que abre paso a la municipalización educacional. Ya se indicó que en 1975 se inicia el proyecto Pro-Municipio.

Sin embargo, las mayores críticas a la experiencia de descentralización brasileña se hacen en torno a la insuficiencia de estas reformas. Se afirma que los recursos propios prácticamente no existen; que desde el punto de vista tributario, los municipios han sido ignorados por los estados y por la Unión; que la municipalización educacional sería inviable sin una reforma tributaria que permita recuperar la importancia de los municipios (Rosemberg y otros 1987; De Sá Barreto y Gomes Arelaro: 1987; Paiva: 1987). En Brasil, donde las necesidades básicas de la población no son atendidas, la municipalización a gran escala puede significar la socialización de la pobreza en la mayoría de los municipios, mientras que los municipios ricos —los menos— mantendrán un servicio educacional de elite. Para atender las disparidades locales no se puede perder de vista el punto de que los estados tienen una tarea redistributiva importante en términos de los recursos locales. Y esto no sólo en lo que se refiere a los recursos económicos, sino también en relación a los recursos humanos. La mayoría de los municipios no cuenta con personal competente para asumir las tareas de coordinación y orientación técnica que se requiere. De hecho, los profesores mejor calificados se concentran en los municipios urbanos más ricos. Además, los municipios no pueden reglamentar una carrera docente puesto que no tienen las condiciones objetivas mínimas para hacerlo. Para ello se requiere del concurso de los estados y de la Unión (De Sá Barreto y Gomes Arelaro: 1987). ¿Cómo delegar en municipios cada vez más pobres la responsabilidad de la educación que es cada vez más

caras? (Namo de Mello: 1987).

Bajo estas circunstancias, no es extraño que la propuesta de municipalización haya sido rechazada por los sindicatos de maestros. En algunos estados del sur, como en Río Grande do Sul, la fuerte contrarrestiva del magisterio ha hecho detener el proceso de municipalización. En otros, como en Minas Gerais, se propone municipalizar las construcciones escolares porque resultaría más económico, pero que el estado se haga cargo del financiamiento de los profesores (Paiva: 1987, p. 35).

En el caso de Chile, como se vio, la municipalización se da en el contexto de profundas transformaciones institucionales y financieras. En diciembre de 1979 se aprueba la nueva ley de Rentas Municipales que entrega a los municipios el usufructo de algunos impuestos que antes pasaban a la administración central. Aprueba, también, la creación del Fondo Común Municipal que tiene una función semejante a la FNDE de Brasil. En septiembre de 1980, una nueva ley aumenta el aporte fiscal a las municipalidades y modifica la constitución del Fondo Común Municipal. En esa misma fecha se dictan otros dos decretos leyes que fijan las normas de las subvenciones de la enseñanza particular subvencionada por las cuales se financiarán todas las escuelas que se traspasen desde el Ministerio de Educación a las municipalidades, a partir de ese año.

La nueva ley de subvenciones jugaba un papel clave en el esquema privatizante del neoliberalismo. En ella se subía sustantivamente el monto de la subvención y se equiparaba el pago por alumno que recibirían tanto las escuelas particulares subvencionadas como las escuelas municipalizadas. Esto incentivó a los particulares a gestionar escuelas porque ellas, si se administran minimizando costos, posibilita el lucro en base a fondos fiscales. Son las "escuelas-empresas". De hecho, en el sistema educativo chileno la educación particular subvencionada por el Estado ha crecido. En este sentido puede convenirse que el sistema educacional se está "privatizando". Sin embargo, esto no ha significado que el Estado haya disminuido su contribución porcentual al mantenimiento del sistema. Hoy continúa financiando escuelas públicas y privadas que atienden al 94% de la matrícula escolar. Por tanto, desde el punto de vista estrictamente financiero, esta política no ha sido del todo eficiente porque no ha logrado que el sector privado se constituya en una alternativa significativa de financiamiento del sistema. Incluso la educación técnico-profesional, cuyos establecimientos no se han municipalizado sino que se han traspasado directamente a las corporaciones empresariales, se ha tenido que registrar por un sistema de subvenciones preferencial y el sector privado parece no estar dispuesto a efectuar mayores inversiones en ella. Una manera de minimizar los costos es a través de la contratación del personal

docente. En función de esta posibilidad es que, junto con el traspaso de los establecimientos estatales a las municipalidades, se puso término a la carrera docente, los profesores dejaron de ser funcionarios públicos y pasaron a regirse por las leyes de contratación del sector privado. "Al privatizarse el ejercicio de la profesión, quedan entregadas a las leyes del mercado las condiciones laborales de la misma, sin que existan parámetros oficiales que regulen su funcionamiento. Todo el profesorado queda en una relación empleado-patrón, lo que permite comportamientos arbitrarios y abusivos, según sea la disposición de los distintos sostenedores" (Magendzo, Egaña, Latorre: 1988; p. 196). Esto es, al definirse la renta de los profesores de acuerdo a las leyes del mercado, se apuesta a que con un criterio privatizador se pase a regular cerca del 80% del gasto público en educación, que es el promedio del presupuesto que tradicionalmente se gasta en sueldos y salarios. Ello no significa un ahorro automático, pero sí se sientan las bases para que, a criterio de cada alcalde o sostenedor de una escuela particular subvencionada, se pueda recortar el presupuesto educacional. Basta una presión de los ministerios de Interior, Hacienda o Educación para que el recorte salarial de los maestros comience a operar diferencialmente. A veces se ha recurrido a golpes de fuerza mayor, como una circular "confidencial" que exige -por motivos presupuestarios- la reducción de un porcentaje de profesores por municipio. De esta forma se exoneró a más de 8.000 maestros en el verano de 1987. Agréguese a ello el que a los profesores municipalizados se les ha impedido la negociación colectiva hasta marzo de 1990, fecha en que debe asumir el nuevo gobierno. A este conjunto de situaciones se le ha denominado la "privatización del potencial conflicto social". Los maestros, sin escala única de remuneraciones y contratados bajo una diversidad de condiciones, ya no tienen el mismo piso sobre el cual hacer demandas comunes: se ha producido la atomización del gremio.

Todo lo anterior indica que la racionalidad neoliberal que se ha impuesto a través de la municipalización como estrategia de descentralización ha pretendido operar más como mecanismo de control político que como mecanismo eficaz de abaratamiento de costos por parte del Estado central. Por un lado, no ha logrado que el sector privado entre a cofinanciar el sistema en mayor grado de lo que lo ha hecho históricamente. Pero este sector, expresado en los sostenedores de los colegios privados subvencionados y en las corporaciones privadas que administran algunos sistemas municipalizados y no a través del concepto de "comunidad", ha adquirido más poder sobre el sistema a través del control que ejercen sobre los docentes. Poder que puede ejercerse para abaratar en una pequeña cantidad el gasto en educación al mantener salarios bajos, pero a condición de

que quienes ejercen ese poder tengan también algún beneficio económico.

Por otro lado, se ha conseguido la atomización del gremio, que -hasta el momento- lo ha debilitado en su capacidad de presión frente al Estado y, por tanto, lo ha neutralizado como fuerza política.

Ambos efectos se podrían lograr, siempre que un número significativo de docentes tuviera acceso a la nueva estructura de poder que se ha montado con la municipalización, sean estos los Departamentos de Administración Municipal, las corporaciones privadas, las redes de escuelas privadas, o constituyéndose ellos mismos en sostenedores; y que una legislación protegiera las condiciones ventajosas para el empresario privado en la contratación del personal, de modo que se pueda -en forma legal- obtener ganancias económicas a través de la mantención y administración de escuelas.

Esto avala lo de McGinn y Street de que "las políticas de centralización-descentralización no se escogen solamente por sus méritos técnicos, sino por formar parte de una estrategia en que la eficacia política es lo que cuenta primero, aunque no exclusivamente" (McGinn, Street: 1986; p. 27). Es decir, si con esta política lo que se quiere es neutralizar un actor político importante en la vida nacional más que hacer reducciones significativas del presupuesto fiscal de educación, ello se logra sólo si, al mismo tiempo, otro sector del magisterio pasa a tener acceso a una cuota importante de poder y beneficio económico dentro del nuevo sistema de administración municipalizado. "Las políticas de descentralización pueden emplearse por un grupo central minoritario para desequilibrar la balanza de fuerzas en una comunidad local en favor de grupos que apoyan el grupo central minoritario contra el grupo central dominante... Lo que cambia no es la repartición del poder sino su ubicación" (McGinn, Street: 1986; p. 25 y 26).

En resumen, más que la regionalización o la nuclearización, la política de municipalización ha significado cambios en la administración del financiamiento del sistema educativo. En este sentido, la municipalización se ha convertido en vehículo de construcción de mercado. Por la municipalización, los docentes dejan de ser empleados fiscales y pasan a ser empleados particulares; dejan de negociar con un solo patrón (el gobierno central) y pasan a hacerlo con cuantas municipalidades los empleen. En algunos casos, la descentralización educacional ha requerido de cambios en la estructura financiera de los municipios: impuestos que antes se recaudaban para los gobiernos centrales pasan ahora a ser usufructuados por los gobiernos municipales; se crean mecanismos para aumentar y redistribuir los recursos municipales existentes; se espera que un financiamiento adicional para educación pueda provenir de estos fondos comunes; se da una ter-

dencia a transferir la responsabilidad del Estado de administrar y gestionar establecimientos educacionales a los particulares, buscando con ello diferentes formas de privatizar la educación; el sector privado no parece aportar más de lo que tradicionalmente ha entregado en materia de financiamiento educacional, i.e. pretende conservar el circuito de elite con el que atiende sus necesidades de autorreproducción cultural; cuando interviene en el mercado educacional, el sector privado lo hace buscando un lucro o ganancia a expensas, principalmente, de los salarios del magisterio. Todo lo cual indicaría que esta política de descentralización opera también como un mecanismo orientado a controlar políticamente al gremio magisterial.

#### LA DISTRIBUCIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS

Si con las políticas de descentralización se ha hecho difícil lograr un financiamiento adicional por parte de la comunidad o del sector privado, al menos se espera sea posible que los recursos con que se cuenta puedan, a través de estas políticas, ser distribuidos en forma más eficiente y llegar más directamente a cubrir las necesidades de los beneficios del sistema. Una vez conseguido un determinado financiamiento para el sector educacional, el problema, —desde el punto de vista de la ejecución de las políticas de descentralización— se transforma en cómo éste es distribuido.

El caso de los salarios docentes que pasan a ser cancelados ya no con criterios elaborados centralmente —como podría establecerse en un estatuto docente de carácter nacional— sino con pautas determinados en las comunas, es un ejemplo de cómo las políticas de descentralización operan como mecanismos redistributivos en la práctica.

Se mencionó el caso chileno, en que la municipalización y el conjunto de normativas legales que sustentaron esta política global favorecieron la privatización de las condiciones de empleo de los docentes. Todo ello se da en un periodo corto de tiempo y sin consultar la opinión de los maestros. El resultado fue que los salarios docentes se diversificaron y cayeron en términos reales en relación a su valor de acuerdo al estatus administrativo y a la carrera docente anteriores. Esto fue particularmente agudo en el sector de la educación particular subvencionada, donde a veces se ocupa en pago de salarios sólo el 30% de lo que el gobierno otorga a los sostenedores por concepto de subvención estatal. De este

modo se impuso, por las condiciones autoritarias en que se llevó a cabo la política de traspasos, una redistribución negativa de ingresos.

De manera parecida, en Brasil la municipalización ha implicado un cambio en las condiciones laborales de los maestros. Así, los profesores que trabajaban en los centros federales son seleccionados, contratados, promovidos y sus salarios fijados con criterios establecidos centralmente. En la enseñanza estadual, todo lo anterior es determinado por cada estado. En cambio, los municipios pueden tener su propio escalafón docente, en ellos, a los docentes se les pretende regular sus condiciones contractuales de acuerdo al mercado laboral existente en ese nivel del sistema. La visualización de una redistribución negativa de los ingresos originó, desde el seno del gremio docente, un movimiento de resistencia contra la municipalización.

En Ecuador, sin embargo, en la experiencia de nuclearización se les subió los salarios en el 10% a los maestros que se incorporaban a los núcleos, debido al mayor trabajo que ello implicaba. Además, también se le otorgaban algunos fondos adicionales para que fuesen administrados directamente por los núcleos (Cárdenas: 1978; p. 33).

Estos ejemplos sugieren, al menos, dos puntos de discusión en torno a los criterios con que desde las políticas de descentralización se encara el problema de la distribución de los recursos disponibles para el sector educacional. En primer lugar, ¿cómo y mediante qué mecanismos las políticas de descentralización aseguran que el Estado central no se va a desresponsabilizar de su función de asignar los recursos que el sistema necesite para su expansión y mejoramiento? En segundo lugar, ¿cómo mediante estas políticas se regula y fiscaliza la utilización de los recursos asignados a la administración local?

En relación al primer punto, es cierto que en un sistema centralizado se corre mayor riesgo de que los recursos sean asignados de acuerdo a la orientación y criterio de los grupos que acceden al poder. A pesar de que la planificación central tienen la ventaja de una mirada global de las necesidades del país, ésta no asegura que la asignación de recursos sea hecha con un criterio de redistribución social del gasto público proporcional a las necesidades educativas de la población. Ello dependerá de la orientación política y de la capacidad de negociación de estos grupos. En esta situación, es lógico que se tiende a favorecer a los grupos de mayor capacidad de presión política.

Por el contrario, en un sistema descentralizado, —al menos teóricamente— parece ser más fácil que se asignen los recursos con un criterio redistributivo atendiendo a las necesidades educativas de las distintas zonas del país (Fernández Lamarr: 1987). En parte, esto depende de la participación que tengan las auto-

ridades regionales y locales en la distribución de los recursos otorgados centralmente y en los mecanismos de fiscalización y control de ellos.

El éxito de la reforma educacional peruana descansaba, entre otras premisas, en el manejo independiente de recursos (Ministerio: 1970; p. 132). Lo que sucedió en la práctica, en cambio, es que fueron escasos los recursos asignados a los núcleos, no había partidas propias y tampoco hubo autonomía efectiva en la administración de ellos (Rivero: 1978; p. 40).

En Argentina, se ha denunciado que el traspaso de las escuelas federales a las provincias también les transfirió los criterios centralistas con que ellas operaban y, entre éstos, los relacionados con el manejo financiero de las escuelas básicas (Fernández Lamarca: 1987). Al no modificarse la legislación sobre el financiamiento total del sistema educativo, la descentralización, en cualquiera de sus formas, no hace más que trasladar los criterios centralistas de un nivel a otro.

En el caso de las experiencias de municipalización, ellas se han acompañado de la creación de fondos comunes con la intención expresa de aplicar un criterio redistributivo, de modo que las municipalidades pobres cuenten con más recursos que aquellas que obtienen ingresos más altos por su mayor tributación. Sin embargo, en Chile el Fondo Común Municipal prácticamente no se ha utilizado como una fuente de recursos adicionales para educación. Las municipalidades destinan a las escuelas el presupuesto que se les asigna desde el Ministerio de Educación por concepto de subvenciones, que es elaborado centralmente y con un criterio homogéneo. Es decir, a todos los alumnos del país—de acuerdo al nivel educacional que estén—se les asigna un mismo valor para calcular la subvención. Varía sólo una pequeña proporción relativa a la asignación de zona, favoreciendo a las regiones más apartadas (Hervía: 1982).

En Brasil, en cambio, el proyecto Pro-Municipio utiliza criterios diferenciados para que los distintos municipios tengan acceso a sus beneficios. Estos varían de acuerdo a indicadores de pobreza; los que demuestran mayor interés por participar; los que destinan a educación mayor porcentaje de su recaudación; los municipios más rurales; donde hay más matriculados en primaria en relación otros sistemas; etc. (Sobrinho: 1978).

La diferencia principal entre el caso chileno y brasileño es que, en el primero, se aplica un criterio uniforme para todo el país en la asignación presupuestaria, en el segundo un criterio discrecional para dicha asignación. En el primer caso, el peligro es la reproducción a nivel local de las mismas diferencias que existen previo a la aplicación de las políticas descentralizadoras. La descentralización no implicaría, de este modo, una redistribución de los recursos asignados centralmente. En el segundo caso, el peligro es la dependencia política que puede favo-

recer con mayores recursos a los grupos locales afines al poder central. De este modo, en forma indirecta, se estarían fortaleciendo los grupos que detentan el poder central a través del fortalecimiento de las oligarquías locales (De Sá Barreto, Gomes Arellano: 1987; p. 17). Pero la ventaja evidente es la posibilidad de una redistribución social del gasto educativo en términos de favorecer con remesas mayores a aquellos niveles del sistema que objetivamente necesitan más recursos. En este sentido, la descentralización podría constituirse en un mecanismo de discriminación positiva tendiente a apoyar la democratización del sistema por la vía de hacer efectivo el criterio de la equidad.

Lo anterior muestra que la autonomía económica y política de los niveles locales (municipios, por ejemplo) no es condición suficiente para que las políticas de descentralización apoyen la expansión y mejoramiento del sistema educativo. Es necesario ver indicios claros que el compromiso del Estado por la educación no decaiga con estas políticas. Compromiso que debe traducirse en una legislación que regule tanto la cantidad de recursos a ser asignados como los mecanismos de distribución y control de ellos.

En Brasil se han dado situaciones confusas a este respecto. Ya se indicó cómo las Constituciones de 1943, 1946 y 1967 regularon de diferente manera la cooperación financiera que, en términos porcentuales a sus ingresos tributarios, debían prestar al sistema educativo la Unión, los estados y los municipios. La Constitución del año 67 le quita la obligatoriedad de financiar la educación a los Estados y a la Unión. Una legislación posterior le confiere un carácter suplementario a las actividades educacionales que desarrolle la Unión, confirmandoles su responsabilidad a los estados y a los municipios. Pero esto sucede en la década de los años 70, cuando se da una creciente concentración de fondos a nivel federal, lo que en términos reales significa un decrecimiento de la inversión en el área (De Sá Barreto, Gomes Arellano: 1987; p. 9-10). Todavía más, en el año 1971 se reglamenta que los fondos municipales destinados al sector educación deben aplicarse a la enseñanza básica. Pero el año 1978 se legisla de nuevo, señalando que dichos recursos pueden destinarse a cualquiera actividad cultural (Peña De Souza: 1987).

Por otro lado, en Chile se ha legislado en forma clara sobre el monto de las subvenciones que rigen para los establecimientos educacionales municipalizados y privados que reciben ayuda estatal. Pero no se ha legislado sobre la distribución de la subvención, particularmente en relación al pago de profesores. Al no existir una carrera docente que regule las condiciones de contratación de los maestros que trabajan tanto en el sector municipalizado como en el particular subvencionado, con la política de descentralización el Estado parece desresponsa-

bilizarse de su función de asegurar una educación de buena calidad para todos los estudiantes del país.

En resumen, en términos de financiamiento, una política de descentralización que quiera ser funcional a la expansión y mejoramiento del sistema educativo en la región requiere de ciertas condiciones que están dadas, no sólo por los requerimientos del propio sistema, sino también por las necesidades de desarrollo de los países. Entre ellas se pueden anotar las siguientes.

Un compromiso explícito del Estado de continuar financiando la mayor parte del sistema, sea público o privado, si este último es gratuito. Esto debe traducirse en una legislación que regule tanto la cantidad de recursos que deben destinarse al sector, como los mecanismos de asignación y control de ellos. Sobre esta base puede discutirse cuánto de este presupuesto puede ser aportado por recaudaciones de impuestos locales, nacionales o específicos.

Debe asegurarse, por parte del Estado central, un mecanismo de asignación de recursos que no consagre las diferencias que pueden existir entre las localidades pobres y ricas en términos de la inversión presupuestaria en educación. Esto requiere modificar los criterios homogeneizantes —que asignan igual cantidad de recursos a una población estudiantil con necesidades diferentes— y reemplazarlos por criterios de "discriminación positiva" que impliquen subventionar en mayor proporción a las localidades de mayor pobreza.

Debe legislarse sobre las formas mínimas que debe adquirir el presupuesto asignado a los distintos niveles del sistema, particularmente en relación al porcentaje de él destinado al pago de maestros. Un estudio de la profesión docente o de la carrera funcionaria debe regular, entre otras cosas, una escala de remuneración digna que alcance al sistema público de enseñanza y al particular subvencionado por el Estado. Sin el concurso de los maestros se hace inviable el éxito de las políticas de descentralización.

Deben distinguirse tipos de inversión en que es posible mantener estructuras más centralizadas en razón de favorecer economías de escala (producción de textos escolares; cierta investigación educacional; perfeccionamiento a distancia; etc.) y en razón de mantener un panorama amplio que permita invertir o ejecutar proyectos especiales en las zonas más necesitadas, escapando a una visión localista de la realidad.

#### EFFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL DOMINIO DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA: EL PROBLEMA DE LA PARTICIPACIÓN

Uno de los argumentos que con mayor fuerza se ha esgrimido para justificar una política de descentralización, es el de colocar la gestión educativa más cerca de los usuarios para romper el aislamiento de la escuela y acercarla a la comunidad a la cual sirve. Se trata de que la comunidad participe más en la gestión y control de la educación para poder mejorar su eficiencia. "La escuela estaría más inserta en el medio, sufriría una fiscalización inmediata y próxima de sus usuarios, tendría que ajustarse permanentemente a los reclamos y necesidades locales y llegaría a ser, por consecuencia, más auténtica, eficiente y democrática" (Pereira De Souza: 1987; p. 67).

El Ministerio de Educación Pública de Costa Rica, a propósito de la propuesta de nuclearización, define la participación comunitaria como "la interacción cooperativa de todos los elementos de la comunidad en aquellas actividades o proyectos de tipo económico-social y cultural que conlleven bienestar para todos los habitantes de la comunidad" (Ministerio de Educación: 1977; p. 15). En contra del paternalismo impulsado desde el Estado, la descentralización posibilita una identificación de la comunidad en la solución de sus problemas (*Ibid.*).

En los proyectos de nuclearización, regionalización y municipalización, el concepto de participación es clave. Así, la reforma educacional peruana se basa en el principio de la participación masiva de toda la población, no sólo en el que hacer escolar, sino en todos los aspectos de la vida del pueblo. El éxito de la reforma se medirá por la capacidad de descentralización y de participación que logre (Bizot: 1976). Fernández Lamarrá indica que lo central de la nuclearización es el ser una estrategia de participación, tanto de los ejecutores como de los destinatarios (Fernández Lamarrá: 1987; p. 20).

Del mismo modo, la metodología fundamental de la regionalización en Costa Rica es la participación. Ella centra su enfoque en la investigación participativa de la realidad (Ministerio de Educación: 1982; p. 46). También las experiencias de municipalización en Chile y Brasil aducen el argumento de la participación como uno de los ejes centrales de esta reforma (Hevia: 1984; p. 102-106; De Sá Barreto, Gomes Arellano: 1987; p. 20).

Pero, ¿cómo es posible que regímenes políticos tan diferentes fundamenten casi en los mismos términos sus políticas de descentralización? Ello puede deberse a que se utiliza un mismo concepto para referirse a realidades diferentes. Incluso dentro de un mismo país, el concepto de participación se puede ir interpretando

en el tiempo de manera diferente. Es lo que afirma Tibi con respecto al caso peruano donde aún en los mismos círculos de gobierno, este concepto se utilizó de modo distinto al comienzo de la reforma que en los años siguientes (Tibi: 1978; p. 33-34). El uso del término puede ser equivoco por estar refiriéndose a la participación de distintos actores sociales o a distintas formas y ámbitos de participación.

#### *La participación de los distintos actores sociales*

No se pone en duda que hay que devolverle a la comunidad su papel protagonista de ser los verdaderos actores del proceso de transformación social y educacional (Maraffoti: 1988). Pero son pocos los estudios reseñados que dan cuenta de la forma en que esto se ha llevado a cabo en la práctica. En Costa Rica se menciona que se recabó información de varios estudios existentes para confeccionar la propuesta de regionalización educativa. Con ayuda del CEMIE se elaboró una consulta nacional para recoger la opinión de 750 instituciones educativas y no educativas. Con la información sistematizada, se convocó a un diálogo nacional donde participaron los ex-presidentes de la nación y otras 200 personalidades y se discutieron temas tales como: calidad de la educación; relación educación y trabajo; ¿para qué tipo de sociedad formamos?; la gestión del sistema y la educación como responsabilidad compartida (Ministerio de Educación: 1982; p. 57).

En Perú, la propuesta de nuclearización abogada por la participación de la comunidad en los Consejos Educativos Comunales (CONSECOM). Cada Consejo estaba compuesto por un número entre 10 y 20 personas, con un 30% de representación de las familias locales, 30% de representantes de la comunidad (sindicatos, cooperativas) y 40% de maestros. Sin embargo, una de las mayores dificultades de la reforma fue el concluir la participación de la comunidad en la solución de sus problemas educacionales. Entre las razones de este fracaso se han señalado las siguientes: las elites se hicieron cargo de ellos (Bizoz: 1976); las organizaciones de partidos fueron excluidas, quedando así aislado un aspecto importante de la vida normal del Perú; los padres se mostraron apáticos y los directores de los NECs desinteresados; no hubo una estrategia nacional claramente definida para llevar a cabo la participación a nivel local; los CONSECOM no tenían recursos ni autoridad decisoria, de modo que se transformaron en simples canales que llevaban información a todas partes dentro del sistema (McGinn, Street: 1986; p. 29). También era difícil que la gente lograra participar por pro-

blemas de distancia, transporte o comunicación. Además, los sectores que poseían menos educación formal difícilmente se animaban a participar en la elaboración de programas de estudios locales. Las cooperativas azucareras del norte constituyeron una excepción en este sentido. En Villa El Salvador se dio el caso atípico de que la comunidad empujaba a participar en los NECs a tal punto que la estructura de participación de éstos se vio sobrepasada y tuvo que adaptarse a la estructura organizativa determinada por la población (Rivero: 1978; p. 3).

En general, existía gran dependencia de los directores de los NECs respecto a las Oficinas zonales y regionales. Se sentían muy empleados del gobierno (Bizoz: 1976; p. 61). Los NECs sirvieron como unidades administrativas de la burocracia porque continuamente eran intervenidos por funcionarios zonales, regionales o centrales del ministerio que pedían información e imponían funciones de rutina (McGinn, Street: 1986; p. 29).

Pero, a este respecto, el tema clave resulta ser la participación del magisterio y de los funcionarios de los ministerios de educación en las políticas de descentralización. En Costa Rica, se evalúa positivamente la respuesta del gremio a la invitación cursada a tomar parte en la consulta sobre la propuesta de regionalización. Ellos ayudaron en los diagnósticos regionales y en las jornadas convocadas para su análisis (Ministerio de Educación: 1981; p. 19).

En Perú, la burocracia ministerial fue invitada a adaptarse y a participar en la propuesta de reforma, a pesar de que en el informe del gobierno se la criticaba duramente dado que se le adjudicaba muchos males del anterior sistema. La participación a que se les invitaba de alguna manera les quitaba poder. La reacción de aquellos que estaban en desacuerdo con la reforma fue de aceptación oficialmente. Pero luego empezaron a trabajar en una modificación progresiva del contenido y significado de aquellas medidas que consideraban más peligrosas para sus intereses (Tibi: 1978; p. 33).

Sin embargo, en algunos países no se consideró adecuadamente el tipo de participación que debían tener las organizaciones gremiales del magisterio en los procesos de reformas.

En el caso peruano, los maestros y dirigentes del SUTEP (Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación Peruana) no fueron convocados ni involucrados en la redacción del informe ni en el proceso de reforma, a pesar de que ellos iban a ser los principales responsables de llevarla a cabo. McGinn y Street explican la situación producida con el SUTEP por las pugnas internas que se dan entre la facción moscovita del Partido Comunista, que quiso colaborar con la propuesta militar y la facción maoísta que se hizo hegemónica al interior del gremio, precisamente por la masiva oposición que la reforma despertó entre los maes-

tros por quedar, en la práctica, excluidos de ella. El SUTEP rechazó de plano el masivo reentrenamiento docente que proponía la reforma, por considerar que éste tenía por objeto desviar a los maestros de sus actividades políticas hacia otras de carácter técnico-pedagógicas, al mismo tiempo que se les persuadía de apoyar una reforma en que tenían que trabajar más y ganar menos. El gobierno hizo varios esfuerzos por debilitar al sindicato, incluyendo el encarcelamiento de los líderes del SUTEP y la creación de un sindicato conservador, el SERP (Sindicato de Educadores de la Revolución Peruana). El SERP no tuvo éxito en obtener el apoyo de los maestros, de modo que el proyecto de ley del gobierno tuvo que ser retirado. Con todo, el SUTEP no fue reconocido por el gobierno, creándose una situación de conflicto abierto en el que los docentes rechazaron el reentrenamiento, las propuestas de nuevos currículos y la participación en los CONSECOM y los militares, en su esfuerzo por neutralizar a los maestros, neutralizaron su reforma (McGinn, Street: 1986: p. 30).

En el caso chileno, la política de municipalización también se llevó a cabo sin consultar a los maestros. A comienzos del proceso existían dos asociaciones gremiales de educadores: el Colegio de Profesores de Chile y la Asociación Gremial de Educadores de Chile (AGECH), que agrupaban al 90% y al 10% de los profesores, aproximadamente. La primera tenía una directiva nominada por el gobierno y, por tanto, su conducción era proclive a las políticas oficiales. La segunda era dirigida por sectores de oposición al gobierno. A pesar de que el Colegio de Profesores fue, desde el comienzo, anuente a la política de municipalización, el año 1984 una Asamblea General de Dirigentes Regionales acordó mayoritariamente "la necesidad de volver al régimen de dependencia administrativa y técnica del Ministerio de Educación Pública, sin perjuicio de mantener y afinar las bondades de una bien entendida descentralización de los servicios educacionales en conjugación con otros procesos de regionalización -globalmente entendida- del desarrollo del país" (Colegio de Profesores de Chile, en Schiefelbein y Apablaza: 1984; p. 51). Esta petición estaba basada en la constatación de innumerables arbitrariedades cometidas por los alcaldes en perjuicio de los educadores a lo largo del país. La AGECH, por su parte, condenó desde sus comienzos todo el proceso de municipalización, denunciando sus efectos privatizadores, la mercantilización de la enseñanza provocada y el descompromiso que el Estado demostró con la educación a través de esta política (AGECH, en Schiefelbein y Apablaza: 1984; p. 71).

A pesar de la oposición de los maestros organizados, de las protestas efectuadas y las representaciones hechas a las autoridades, el proceso de traspasso de los establecimientos del Ministerio a las municipalidades concluyó en 1986, des-

pués de haberse interrumpido por cuatro años, más por efecto de la crisis económica de 1982 que por la presión de los maestros. Todavía en 1989 no se resolvieron los problemas denunciados por las organizaciones gremiales y no se ha elaborado un estatuto de la profesión docente que podría, eventualmente, hacer más aceptable esta u otra propuesta de descentralización.

Se ha mencionado que en el caso brasileño los maestros se opusieron fuertemente a la municipalización basados en los mismos argumentos con que los maestros chilenos se opusieron a ella. El resultado, sin embargo, fue diferente en cuanto que en algunos estados del sur el proceso de municipalización se congeló.

Un caso distinto de participación del gremio de profesores en los intentos por llevar a cabo políticas de descentralización es el de México. Ya en el Plan Nacional de Educación se insertaba una estrategia de desconcentración (1978-1982) de la Secretaría de Educación Pública, SEP. En gran parte este programa no se concreta por la crisis económica de 1981. Sin embargo, el gobierno de La Madrid (1982-1988) tuvo la decisión de transferir a los gobiernos locales los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal.

Esta vez fue el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE, quien se opuso a las propuestas de descentralización. McGinn y Street explican esta oposición por la pugna que se suscita entre los "tecnócratas", que entran con De La Madrid y los "burocratas" de las administraciones anteriores, aliados estos últimos a los dirigentes del SNTE. Uno de los principales escenarios en que se da la campaña de los "tecnócratas" contra los "burocratas" y el SNTE fue la política de descentralización. Alvarez sostiene que el SNTE se opuso a la descentralización porque su desarrollo lo vivió a la sombra del centralismo. Por eso hicieron todos los esfuerzos por "frenar", desalentar, controlar y revertir en su favor el proceso". Entre 1983 y 1988 ellos lograron su propósito, generando lo que se ha dado en llamar la "re-centralización" del poder (Alvarez: 1988; p. 22). A veces las autoridades centrales llegaban a acuerdos especiales con el SNTE, en algunos casos secretos, que sobrepasaban los criterios de las autoridades estatales de educación. De aquí que los gobernadores de los estados hayan perdido interés en la descentralización educativa, porque el poder del SNTE se convirtió en una amenaza para el reconocimiento efectivo de su propia autoridad (Alvarez: 1988; p. 24).

La participación del gremio en las políticas de descentralización se complica con el surgimiento de una corriente de oposición al interior del sindicato que se expresó a través de la Coordinación Nacional de los Trabajadores de la Educación, CNTE. Al extenderse este movimiento, los "tecnócratas" reevaluaron su

posición y llegaron a negociar acuerdos básicos con los "burócratas" y el SNTE. Entre estos está el traspaso de la educación primaria y secundaria a los gobiernos estatales, dejando los problemas de políticas en manos de los 31 gobernadores del país. Esto aumentó la participación, pero más que nada la de los líderes sindicales y de los políticos locales del PRI y no tanto la de los padres de familia y otros miembros de la comunidad (McGinn, Street: 1986; p. 38).

#### *Formas y ámbitos de participación*

Latapi estudia el caso de la descentralización en el Estado de Michoacán, en México, de acuerdo a la nueva Ley de Educación. Concluye que la descentralización que perfila la ley no es más que una nueva centralización—esta vez a nivel del estado—quitándole facultades y funciones a la comunidad local y a las municipalidades. En el municipio ya no se decide nada, pero se habla de participación. Se trata de una "participación superficial y fácilmente manipulable". Del análisis de la ley, se infiere que se trata de una participación meramente consultiva que significa aportaciones económicas y en la que se asegura el control de la participación por parte de las autoridades. No hay ninguna instancia en que a través de la participación, los ciudadanos puedan tomar decisiones, menos aún decisiones económicas que es la clave de cualquier proceso serio de participación. No se entiende que una real participación de los ciudadanos en asuntos educativos constituiría un contrapeso importante para evitar los abusos de las autoridades y de los maestros, que son una de las principales causas de la mediocridad cualitativa de la educación nacional (Latapi: 1987). Un juicio parecido de J. Palma refiriéndose a la municipalización brasileña (Namo de Mello y Palma: 1987).

En Venezuela, a pesar de que uno de los principios básicos que orienta la política educacional es la participación, ésta se entiende también como un proceso consultivo que incorpora la opinión de algunos sectores sociales a la planificación técnica (Ministerio de Educación: 1982).

En el caso chileno, la participación de la comunidad en la resolución de sus problemas educativos fue uno de los principales argumentos que esgrimió el gobierno para justificar la municipalización. Pero en el contexto de autoridades que son designadas y no elegidas, de cuerpos sociales intermedios manipulados por las autoridades políticas, de Consejos de Desarrollo Comunal (CODECOS) con facultades meramente consultivas y no resolutivas, en la práctica, la participación se redujo sólo a una gestión de apoyo al alcalde, verdadero representante del poder central en la comuna (Hevia: 1982).

En Brasil, la ley de reforma de 1971 admitió la creación de Consejos Municipales de Educación bajo la dependencia de los Consejos Estaduales. Pero la falta de tradición de que la comunidad participe en asuntos educacionales—a excepción de las grandes urbes—y la carencia de autonomía normativa de los Consejos—ya que sólo ejercen funciones delegadas por los Consejos Estaduales—hacen dudar de la posibilidad de una participación real y efectiva (Sobrinho: 1978; Pereira de Souza: 1987). Más aún, se afirma que la municipalización no es garantía previa de que el control de la población sobre la educación sea mayor. Puede ser que los alcaldes no tengan respaldo popular. En este caso, la descentralización se ha formalizado pero no democratizado (Namo de Mello: 1987).

A pesar de que se trata en muchos estudios, son pocos los que dan cuenta de los ámbitos y niveles de participación diferente que tienen los distintos actores sociales, sean directores, profesores, padres, alumnos o la comunidad. No se explican ni evalúan, por ejemplo, la participación de la comunidad, o de los profesores, o de los técnicos en el nombramiento de directores de establecimientos, jefes administrativos, profesores; en la elaboración de proyectos educativos o nuevos programas de estudio; en las decisiones sobre los recursos disponibles; en el tipo y enfoque del perfeccionamiento docente; en los sistemas de evaluación y promoción; etc.

#### *Efectos y condiciones para la participación*

En Perú, se mencionó que la comunidad no logró participar activamente en los NECs ni en los CONSECOM. Un taller de evaluación sobre las experiencias de nuclearización en Centroamérica, no sólo concluyó que la comunidad no conoce los programas de las escuelas ni participa en ellos, sino que tampoco la escuela y los profesores participan en la resolución de los problemas sociales de la comunidad, siendo que la vinculación escuela-comunidad constituía uno de los objetivos centrales de la propuesta de nuclearización (Coordinación Educativa Centroamericana: 1977).

Rivero señala, para el caso peruano, que los NECs se debatieron en una doble confrontación: por un lado el objetivo declarado de la solidaridad y la costumbre de una práctica social individualista; por otro, la formulación oficial de una propuesta participatoria y, al mismo tiempo, la utilización por parte del gobierno de metodologías verticalistas (Rivero: 1978).

Estas tensiones, que permean muchas de las experiencias de descentralización, se han intentado explicar por la falta de tradición de participar en la resolución

de los problemas educativos locales que tenía la comunidad (Pereira de Souza: 1987). Refiriéndose al caso argentino, Petty y Mignoli agregan que allí existía un vacío de organismos intermedios mediante los cuales se podía instrumentar una política de participación de los docentes y de la comunidad (Petty, Mignoli: 1976).

Paiva señala algo parecido al referirse al proyecto Pro-Municipio de Brasil. Afirma que la experiencia fue un instrumento de intervención del estado central en las municipalidades porque se saltó la instancia intermedia de los estados, que es importante especialmente cuando no se cuenta con suficientes recursos técnicos y humanos a nivel local (Paiva: 1987), o cuando la organización de la sociedad civil es frágil (Rosenberg y otros: 1987). Si no se cuenta con organizaciones sociales capaces de ejercer presión sobre las autoridades locales, la enseñanza municipal puede llegar a ser más autoritaria que la estadual (Rosenberg y otros: 1987). La municipalización educacional debe ir acompañada de una democratización mayor de la sociedad y del fortalecimiento de la sociedad civil. De lo contrario, el proceso de descentralización se formaliza y la historia muestra que la descentralización formal no es necesariamente más democrática (Namo de Mello: 1987).

Las propuestas de descentralización educacional tienen mejores posibilidades de éxito cuando se generan a partir de un proceso político de democratización de toda la sociedad. Pero si este proceso no ocurre, o aborta, la descentralización puede llevar a un enquistamiento en el poder local de grupos o facciones que lo detentan (Namo de Mello: 1987). Además es el poder central el que se fortalece a través de las oligarquías locales. De Sá Barreto y Gomes Arelaro señalan que la municipalización ha demostrado que más que con los intereses de la comunidad ella tiene que ver con las necesidades e intereses de los dueños del poder local (De Sá Barreto, Gomes Arelaro: 1987; p. 17). El clientelismo suele ser la pauta de conducta de las autoridades locales cuando no tienen control político y social más amplio. En este sentido, la política en la esfera municipal es altamente manipulable. En cambio, en el nivel de la educación estadual, los nombramientos y otras funciones pasan por una negociación mayor que involucra a más grupos y tendencias y, por tanto, hace más difícil el caciquismo y el clientelismo.

Lo complejo de esta situación permite entender por qué algunos autores señalan que los procesos de descentralización han devenido en procesos de recentralización (Alvarez: 1988; Centro de Estudios Educativos: 1987; Lalapí: 1987; McGinn y Street: 1987). La descentralización no es sinónimo de democratización; puede ser utilizada como bandera de lucha por una democracia social amplia o por

quienes detentan el poder como un medio para fortalecer sus alianzas y, por tanto, conservar o reforzar previas situaciones de poder. "La descentralización se considera no como algo que aumenta la participación de los individuos en general, sino como un proceso que aumenta la participación de ciertos individuos o grupos. En algunos casos, esto puede lograrse desplazando el poder del gobierno central hacia los gobiernos locales; en otros casos, de una institución centralizada a otra, y todavía en otros, del gobierno al sector "privado". Lo que cambia no es la repartición del poder sino su ubicación" (McGinn y Street: 1987; p. 26).

Si esto es así, para que las políticas de descentralización verdaderamente sirvan a los procesos de democratización educacional y social debe ponerse la atención en las condiciones en que ellos se desarrollan. Como la democracia, la descentralización es una meta y un camino y, como tal, requiere de condiciones de posibilidad para su desarrollo, entre las cuales es fundamental un proceso de educación permanente en el que los actores sociales vayan asumiendo cada vez en mayor grado la solución de los problemas educativos de su comunidad. En esto, tanto las instancias del gobierno central como locales, juegan un papel educativo irremplazable.

#### EFFECTOS Y PROBLEMAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL DOMINIO DE LA GESTIÓN PEDAGÓGICA Y CURRICULAR

Otra importante razón que ha justificado las políticas de descentralización es la de que ella es un medio adecuado para mejorar la pertinencia de la educación, es decir, que el currículo sea más significativo para los estudiantes y se lligue más estrechamente a las necesidades de desarrollo regional y local. El currículo elaborado centralmente ha dejado escaso margen para adaptar los contenidos de los planes y programas de estudio de acuerdo a la iniciativa local. Más bien éste ha tendido a ser uniforme y uniformador, lo que ha impedido rescatar para el currículo escolar la heterogeneidad cultural de la nación.

"La escuela, hoy se concibe como una comunidad integrada dentro de la comunidad mayor de la ciudad, de la aldea, del pueblo. La administración local contribuirá para hacer posible esa integración, pasando a ser la escuela la institución fundamental de la comunidad, sirviéndola y sirviéndose de ella para la vitalidad y riqueza de sus procesos educativos". "El profesor dejará de ser un

extraño, un casi huésped de la comunidad para sentirse responsable e integrante de ella". "Toda organización y administración, en la medida que crece, tiende a usar, inevitablemente, procesos de mecanización y uniformación... lo que es incompatible con el proceso educativo". "La integración de la escuela con la comunidad no consiste sólo en establecer vínculos administrativos entre una y otra, sino en la identificación de la escuela, por su currículo, con las actividades, las características, las condiciones del medio y la cultura local". "Una escuela administrada centralmente se aliena de las condiciones peculiares del medio al que la escuela debe servir". Estas ideas de Anírio Teixeira expresan adecuadamente el objetivo de vincular a la escuela con la comunidad a través de un proceso de descentralización que implique la adaptación del currículo escolar a la cultura local. Esto supone destrabar la red estatal de enseñanza en la que se han hiperdimensionado los mecanismos burocráticos de control en perjuicio de la supervisión didáctico-pedagógica (Pereira de Souza: 1987; p. 63).

Algunos autores, estando en principio de acuerdo con la necesidad de adaptar el currículo para hacerlo más pertinente a las necesidades de desarrollo locales, afirman la conveniencia de establecer los límites dentro de los cuales dicha adaptación debiera darse.

Paiva señala el peligro de aquellas propuestas localistas, un tanto radical, que denuncian el carácter impositivo de una escuela cuyo currículo es elaborado fuera de la comunidad y que sin embargo pueden convertirse ellas mismas en un instrumento de petrificación más que de avance y cambio social. Si el sistema no se preocupa de que un programa con contenidos mínimos llegue a todos, puede estar imposibilitando que las regiones conozcan lo que ocurre en otras y, eventualmente, impidiendo que se busquen caminos de cambio. "Una escuela de pesca para comunidades de pescadores, o de técnicas agrícolas para las áreas rurales, corre el riesgo de desconocer la necesaria ligazón intelectual y política de sus alumnos con lo nacional y lo universal. Una excesiva acentuación del ámbito local significa un efectivo cercenamiento de los horizontes culturales y políticos de los alumnos y una contribución al fortalecimiento de la exterioridad de la vida nacional y a la limitación de su capacidad crítica frente a imposiciones más graves, mucho más graves de lo que frecuentemente se señala como autoritario en la propuesta de escuela unitaria, transmisora de contenidos mínimos" (Paiva: 1987; p. 36).

Al respecto, Namo de Mello expresa que el punto de partida del proceso de elaboración del currículo debiera ser la realidad local y el punto de llegada, el conocimiento universal. No se puede desconocer que el aprendizaje es un proceso que va desde lo concreto a lo abstracto, de lo simple a lo complejo, de

lo particular a lo universal. La escuela ha sido y está llamada a ser mediadora entre el saber popular y el saber universal (Namo de Mello: 1987). Refiriéndose a lo mismo, Tedesco apunta: "el problema de la calidad de la educación se ubica, en términos muy generales y abstractos, en el marco de un doble desafío: por un lado, recuperar la pertinencia cultural a través de la diversificación en los puntos de partida del aprendizaje; por el otro, recuperar la capacidad de innovación y cambio que define la cultura científico-técnica contemporánea. Ambos aspectos no son contradictorios. La pertinencia cultural sin el acceso a la ciencia puede derivar en un aislamiento que consolide el atraso y la dependencia. La incorporación de la ciencia y la tecnología sin partir de un núcleo endógeno fuerte provocaría un mero "enclave" cultural o, en términos masivos, constituiría una empresa destinada al fracaso" (Tedesco: 1988; p. 17).

A ello añade Roggi: "En países cuya identidad nacional no está aún totalmente asumida, la regionalización de los contenidos debe efectuarse con sumo cuidado para no excitar regionalismos que a la postre pudieran servir para cubrir intereses menos patrióticos o regionales, de grupos económicos en pugna con el gobierno central. En el caso de los grupos indígenas debe asegurarse su derecho a su propia identidad cultural, con la misma fuerza que el que les asiste de acceder a las más moderna cultura universal y al pensamiento científico" (Roggi: 1980; p. 98).

Lo mismo debiera tenerse presente en la elaboración de textos escolares, ya que de abordar temas excesivamente regionalistas, ellos pueden contribuir a limitar los horizontes de los alumnos. Al respecto, Winkler manifiesta que la centralización de las decisiones en esta materia no implica necesariamente la uniformidad curricular. El ministerio puede producir, distribuir o, por el contrario, sugerir a las escuelas la compra de ciertos textos dándoles a ellas la libertad de seleccionar de acuerdo a lo que los docentes decidan (Winkler: 1989; p. 7).

Por otro lado, la elaboración de textos didácticos constituye una dificultad mayor toda vez que los docentes, particularmente quienes trabajan en las áreas rurales y marginales, ya sea por condiciones de trabajo (deben dedicar tiempo para subsistir o trabajar en varios establecimientos) o por condiciones de calificación profesional (en las escuelas rurales hay un porcentaje alto de maestros no titulados), no están en condiciones objetivas de responder a este desafío. La elaboración de materiales educativos adaptados a la realidad local requiere de alta proficiencia técnica. Incluso, si se tratara ya no de elaborar los textos sino de seleccionar el material elaborado por otros, los profesores tendrían grandes dificultades ya que "buena parte de ellos no poseen calificación para resolver con total

independencia lo que es mejor para sus alumnos. Una absoluta autonomía para escoger libros, cartillas y programas, sin ningún criterio, termina por causarle daño a los niños de los municipios y áreas más pobres, donde las escuelas aisladas y los profesores sin título o mal formados podrían no hacer opciones adecuadas al tipo de clientela que tienen" (Naimo de Mello: 1987: p. 45).

Relacionado con lo anterior, Rosenberg señala el peligro de la acentuación de las desigualdades de oportunidades educacionales, ya que el elaborar propuestas pedagógicas más adecuadas a la realidad local supone tener recursos materiales y humanos suficientes para hacerlo y los municipios no cuentan con ellos en la misma proporción. De este modo, los más ricos tenderían a ofrecer una educación de mejor calidad (Rosenberg y otros: 1987: p. 27).

Los autores que sostienen la necesidad de elaborar un currículo local para hacer más pertinente y democrática la enseñanza, lo hacen dentro de un marco de reconocimiento de un currículo mínimo para todo el país. Así como no se coloca en duda la necesidad de una política nacional con respecto a la formación de maestros y a la carrera docente, tampoco se pone en duda la necesidad de contar con un currículo nacional mínimo y con sus respectivos materiales didácticos (Palva: 1987). Winkler señala que en la mayoría de los países el currículo y la formación de docentes es vista como responsabilidad de los gobiernos centrales. Sin embargo, el perfeccionamiento de profesores en servicio es organizado más a nivel descentralizado (Winkler: 1989). Empero, no hay evidencias entre los estudios reseñados, de evaluaciones realizadas en América Latina respecto a qué carácter ha asumido el perfeccionamiento docente hecho descentralizadamente, cuánto se ha hecho, bajo qué modalidades, con qué resultados, etc. En el caso peruano, Valle se refiere a la necesidad de que la capacitación docente se realice en los propios centros educativos mediante el desarrollo de investigaciones sobre los problemas concretos que enfrentan, lo que facilitaría que la escuela se convirtiera en un centro de desarrollo comunitario para el mejoramiento educativo de la comunidad. Pero este tipo de capacitación docente fue difícil realizarla en la experiencia de los NIECs por la excesiva rigidez administrativa, tramitación burocrática y relaciones inarmónicas entre los núcleos y los centros educativos a su cargo (Valle: 1982; p. 8-11).

De todo lo anterior se desprende que en los estudios analizados, las políticas de descentralización se han referido más al ámbito de la gestión propiamente administrativa del sistema que al dominio de lo pedagógico, quedando este último en manos de instancias centralizadas.

En Brasil, por ejemplo, el Consejo Federal de Educación tiene la facultad de generar el currículo mínimo para todo el país y los Consejos Estaduales la res-

ponsabilidad sobre el currículo diferenciado. Se piensa que una propuesta educativa más regionalizada no debiera ser de responsabilidad municipal sino estadual (Rosenberg: 1987). En Costa Rica, los aspectos técnico-pedagógicos son atendidos por la División de Desarrollo Curricular a nivel central, cuyo personal tiene mando técnico y se comunica con las regiones a través de la División de Operaciones (Ministerio de Educación: 1981). En Chile, el Ministerio de Educación entrega a las municipalidades la administración de las escuelas públicas, pero mantiene directamente bajo su control todo lo relacionado con lo técnico-pedagógico.

Pero es posible que aún manteniendo controlados los aspectos técnico-pedagógicos por el nivel central, exista la voluntad de elaborar un currículo más adaptado a las regiones con la participación de los profesores y de la comunidad. Cárdenas, refiriéndose a la nuclearización en Ecuador, señala que "en todas las fases de la elaboración del currículo y del hecho educativo en general participa la comunidad, lo que hace factible que se emprendan acciones auténticas de desarrollo rural, amparadas en el establecimiento de la coordinación interinstitucional y en la racionalización de los recursos" (Cárdenas: 1978; p. 10). El mismo autor concluye más adelante que "el currículo está permanentemente siendo revalorizado por los miembros de la comunidad" (*Ibid*: p. 32). En Costa Rica, a pesar de que la División de Desarrollo Curricular opera a nivel central, se hace un esfuerzo por diagnosticar adecuadamente las necesidades individuales de los alumnos, de modo de poder adaptar los planes nacionales y los objetivos curriculares a la realidad local. También se intenta planificar actividades educativas que involucren al medio local (Ministerio de Educación: 1977). En Argentina, los proyectos EMER y EMETA tienen en cuenta la adaptación curricular a las características generales (Ministerio de Educación: 1981).

Sin embargo, los estudios reseñados dejan vacíos de conocimiento respecto a algunos tópicos relacionados con el tema de la descentralización curricular y que no han sido evaluados suficientemente bien, como por ejemplo, cuál es la relación y los mecanismos de coordinación entre las instancias técnicas de planificación y las unidades educativas; cómo se evalúan los estilos de supervisión que se han llevado a cabo en el marco de las políticas de descentralización a diferencia del estilo tradicional de supervisión; quién y cómo se nombran los supervisores; se supervisa la educación particular en la misma forma que los establecimientos oficiales; se han modificado los mecanismos de promoción y acreditación del sistema y con qué resultados; cómo se ha modificado y qué efectos ha tenido la capacitación docente realizada descentralizadamente a diferencia de la anterior; qué efectos ha tenido la descentralización en la introducción de innova-

ciones pedagógicas al interior de las aulas; etc.

La reflexión y la investigación sobre este punto deberían contribuir a comprender cómo la escuela pudiera romper su aislamiento cultural, permitiendo una articulación eficaz entre el currículo escolar y los universos culturales locales por un lado y entre el currículo escolar y el mundo de trabajo, por el otro. Este desafío implica el riesgo de la fragmentación y el debilitamiento de la unidad nacional. Desde este momento, el problema deja ya de ser exclusivamente pedagógico y se transfiere al papel que debe asumir el Estado para definir el marco de los valores básicos que aseguren la convivencia y el futuro desarrollo de las naciones (Tedesco: 1988; p. 17).